

Białystok 01.06 2024 r.

Dr hab. Artur K. Modrzejewski prof. UwB

Wydział Prawa

Uniwersytet w Białymstoku

Recenzja pracy doktorskiej Pani Joanny Kunc
**Administracyjnoprawne instrumenty oddziaływania organów gminy na system
gospodarowania odpadami komunalnymi.**

Przygotowanej pod kierownictwem naukowym prof. UMCS dra hab. Piotra Szreniawskiego,
Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej W Lublinie,
Lublin 2024 r.

Podstawa prawna:

1. Tytuł rozprawy, wybór tematu i zakres rozprawy

Tytuł rozprawy został sformułowany w sposób poprawny i właściwie ujęty w treści pracy. Autorka wskazała w sposób precyzyjny na zakres prowadzonych badań naukowych, a rozważania są ściśle związane z przyjętym tematem badawczym oraz tokiem analizy tematu przedstawionego w tytule rozprawy.

W recenzowanej rozprawie Autorka przedstawiła zagadnienie administracyjnoprawnych instrumentów oddziaływania organów gminy na system gospodarowania odpadami komunalnymi. Zagadnienie to jest wielowątkowe, stąd też koniecznym było w pewnym zakresie organicznie merytoryczne opisywanych problemów badaczach, przy tym uzasadnienie wyboru tych, a nie innych instrumentów podlegających analizie (co do zasady) zawarte zostało w treści pracy. Temat rozprawy został ujęty w sposób merytorycznie poprawny i następnie właściwie przedstawiony w całej jej treści. Wybór prowadzonych badań będących przedmiotem rozprawy

należy uznać za bardzo trafny, szczególnie w kontekście istoty opisywanego problemu oraz dynamicznie zmieniającej się sytuacji prawnej w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Słusznie Autorka już we wstępie wskazuje nie tylko na tezę badawczą, lecz wskazuje na zagadnienia dotyczące administracyjnego prawa ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym naciskiem na instrumenty administracyjnoprawne, za pomocą których organy gminy mają możliwość kształtowania, modyfikowania i kontrolowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w celu ochrony życia i zdrowia mieszkańców wspólnoty samorządowej.

W rozprawie przedstawiono istotne dla prowadzonych rozważań zagadnienia, poczynając od istoty systemowych elementów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, analizy siatki pojęciowej, jak również spojrzenia na system gospodarowania odpadami komunalnymi, jako zjawisko szersze wychodzące zarówno poza normy prawa ochrony środowiska i jego wycinka, jakim jest prawo odpadowe. Praca opiera się na hipotezie zasadniczej, że organy gminy, realizując obowiązki związane z gospodarowaniem odpadami, muszą opierać się na takich samych zasadach, jak cała administracja publiczna- trudno się z tym twierdzeniem nie zgodzić.

Jako cel pracy Autorka wskazuje na wyodrębnienie instrumentów administracyjnoprawnych organów gminy dzięki którym mogą kształtować gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi, dopasowując go do specyfiki lokalnej. Jednocześnie w zestawieniu wnioskami końcowymi rozprawy należy zauważyć, że istotnym elementem pracy jest analiza skuteczności narzędzi pozostających w dyspozycji organów gminy w odniesieniu do oczekiwanych przez prawodawcę efektów działań tego systemu. Z tak określonym celem pracy koreluje główna hipoteza badawcza, która opiera się na stwierdzeniu, że instrument administracyjny pozostające w dyspozycji organów gminy są wystarczające do skutecznego pełnienia funkcji stabilizacyjnej i organizacyjnej oraz realizację zadania, jakim jest odbiór i prawidłowe zagospodarowanie odpadów komunalnych powstających na terenie gminy a jednocześnie pozwalają na osiągnięcie podstawowego celu ograniczenia negatywnego wpływu odpadów na środowisko naturalne.

Zauważyć przy tym należy, że z punktu widzenia metodologii badań, jeśli zakłada się badanie skuteczności jakichś instrumentów prawnych to przyjęć trzeba odpowiednie narzędzia badawcze i tu na uwagę zasługuje fakt, że takie kryteria badawcze zostały przez autorkę

wyodrębnione (s.9 rozprawy).

Z punktu widzenia tytułu rozprawy i określenie jej zakresu merytorycznego pewną wadą jest to że wbrew przyjętym standardom we wstępie pracy nie opisano tego co będą zawierały poszczególne rozdziały merytoryczne. Brak takiego opisu treści poszczególnych rozdziałów utrudnia podążanie za tokiem rozumowania Autorki. Wstęp powinien bowiem budować podwaliny do dalszych rozważań i powinien wskazywać, w jaki sposób chce się osiągnąć założone w pracy cele. Nie jest to oczywiście wada, której nie da się naprawić, kiedy planowano by ewentualną publikację rozprawy.

Analiza treści rozprawy pozwala stwierdzić, że przyjęty we wstępie cel ma być osiągnięty najpierw poprzez opisanie zagadnień podstawowych, w których mieści się zbudowanie odpowiedniej siatki pojęciowej, następnie w rozdziale drugim opisanie instrumentów administracyjno prawnych w gminnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. W trzecim rozdziale autorka opisuje tak zwane „instrumenty pośrednie” organów gminy w systemie gospodarowania wodami komunalnymi, w tym odnosi się do „zaplecza technicznego”- jak sama to opisuje. Czwarty rozdział to dysfunkcje w gminnym systemie gospodarowania odpadami. Tu można mieć pewne wątpliwości, czy tytuł tego rozdziału nie powinien brzmieć „Wybrane dysfunkcje w gminnym systemie gospodarowaniu odpadami”, bowiem mam wrażenie, że nie wszystkie takie dysfunkcje, czy wady systemu, zostały przez Autorkę opisane. Rozdział piąty to rozwiązania „odpadowe” w innych krajach europejskich. Tu znowu prosi się wręcz, by we wstępie wyjaśniono, z jakich przyczyn dobrano takie, a nie inne kraje do porównania - poza jednozdaniowym twierdzeniem, że: „Analiza porównawcza wykorzystana została także przy wskazaniu regulacji kształtujących system odpadowy Czech i Estonii oraz skutków zastosowanych rozwiązań na osiągnięcie celów wyznaczonych w prawie wspólnotowym”. Co prawda we wprowadzeniu do części opisującej rozwiązania czeskie i estońskie Autorka stwierdza, że: „Wszystkie trzy należą do państw będących pod silnym, wieloletnim wpływem „bloku wschodniego” i miały dokładnie tyle samo czasu na organizację systemu odpadowego. Między poszczególnymi krajami można zauważyć pewne podobieństwa, są stabilne politycznie i gospodarczo, jednorodnie narodowościowo i od momentu uzyskania członkostwa nie brały udziału w konflikcie militarnym.”, ale wydaje się, że nie tylko Czechy i Estonia spełniają w/w warunki – wciąż więc pozostaje otwarte pytanie – dlaczego do porównania wybrano te, a nie inne państwa UE?

Każdy z rozdziałów pracy zawiera swoje własne wprowadzenie i to jest jak najbardziej plus

pracy, ale jeszcze raz podkreślam, że dla zbudowania właściwego toku rozumowania i zbudowania odpowiedniej argumentacji, wypadałoby opisać zawartość merytoryczną poszczególnych rozdziałów i wykazać, w jaki sposób przyczynić ma się to do realizacji określonego w pracy celu.

Zakres przedstawionych rozważań prowadzonych przez Autorkę jest adekwatny do tytułu rozprawy i w sposób właściwy ujęto analizę zagadnień, które służą właściwe przeprowadzonej analizie tematu badawczego.

2. Cel badawczy, hipoteza i metody badawcze

Autorka już we wstępie do rozprawy wskazuje jej cel, którym jest „jest wskazanie instrumentów administracyjnoprawnych organów gminy dzięki którym mogą kształtować gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi, dopasowując go do specyfiki lokalnej”.

Jako główną hipotezę badawczą pracy przyjęto stwierdzenie, że instrumenty administracyjnoprawne pozostające w dyspozycji organów gminy są wystarczające do skutecznego pełnienia funkcji stabilizacyjnej i organizacyjnej oraz realizację zadania jakim jest odbiór i prawidłowe zagospodarowanie odpadów komunalnych powstających na terenie gminy, a jednocześnie pozwalają na osiągnięcia podstawowego celu jakim jest ograniczenia negatywnego wpływu odpadów na środowisko naturalne.

Problem badawczy wskazany przez Autorkę rozprawy został właściwie ujęty, przedstawiona hipoteza badawcza, sformułowane pytania oraz zastosowane metody badawcze należy uznać za poprawne. Również kolejność prowadzonych rozważań w rozprawie służy właściwemu przedstawieniu problemu badawczego. Cel badawczy wskazany w hipotezie przyjętej przez Autorkę należy zaliczyć do ważnych i to zarówno z teoretycznego jak i praktycznego punktu widzenia.

Autorka formułując cel rozprawy wskazuje, że: „Jako podstawową wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną przy użyciu analizy logiczno-językowej badającej przepisy obowiązującego prawa. Dodatkowo, ze względu na dynamicznie zmieniające się regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami, zastosowana zostanie metoda historyczna oraz metoda skutków. (...) W pracy przedstawiono odmiennosć rozwiązań lokalnych, do czego użyto jako pomocniczą, metodę porównawczo prawną, co pozwoliło na analizę systemu ze względu na specyfikę terytorialną i społeczną.”

Nie wnikając w katalog zastosowanych metod badawczych i ich nazewnictwa ważnym jest, czy zastosowane metody badawcze pozwoliły na stworzenie właściwego warsztatu badawczego i pozwoliły zrealizować projekt badaczy w sposób poprawny. W mojej ocenie Autorka w rozprawie w sposób właściwy zdefiniowała projekt badawczy, zdefiniowała hipotezę oraz pytania pomocnicze, a w wyniku przeprowadzonych badań ów problem przedstawiła i udzieliła odpowiedzi na wcześniej stawiane pytania. Należy stwierdzić, że cele zakładane przez Autorkę zostały osiągnięte.

Rozprawa przedstawia szeroki zakres rozważań doktryny odnoszących się do analizowanego tematu, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie wszystkie istotne publikacje dla analizy tematu zostały wykorzystane. Przyjęte zadanie badawcze jest umiejscowione w prawie administracyjnym, co skutkować powinno w szerszym zakresie dokonaniem przeglądu doktryny z tego obszaru badań.

3. Aspekt formalno-warsztatowy i konstrukcja rozprawy

Konstrukcja pracy w sposób poprawny odpowiada jej tematowi i zakresowi prowadzonych rozważań. Recenzowana praca składa się ze wstępu oraz pięciu rozdziałów tzw. merytorycznych.

Zakres merytoryczny poszczególnych rozdziałów opisane został w punkcie I niniejszej recenzji i nie chcę go w tym miejscu powtarzać. Zasadniczo uznać należy, że konstrukcja pracy pozwala na sięgnięcie założony w niej celów, nie jest jednak idealna. Pewne zastrzeżenia budzi fakt, że przykładowo w pracy w rozdziale drugim wskazane są kwestie dotyczące wydawanych na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku decyzji w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi - przykładowo w podrozdziale pod tytułem „2.2.3. Decyzja naliczająca wysokość opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości na której zamieszkują mieszkańcy”, na stronie 90 znalazło się twierdzenie, jakoby postępowanie w tym zakresie prowadzone było na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego, gdy tymczasem w tym zakresie postępowanie prowadzone jest na gruncie ordynacji podatkowej. Generalnie część rozdziału II odnosi się do decyzji wydawanych na gruncie ordynacji podatkowej, tymczasem Autorka w zakończeniu stwierdza, że nastąpiło zawężenie analizy do prawa administracyjnego a przez to w znikomym stopniu odnosi się do kwestii prawa podatkowego i danin publicznych. Można w tym miejscu mieć pewne zastrzeżenie odnoszące się do tego, że przecież prawo podatkowe jest prawem publicznym a pewnym w szerszym

zakresie traktowane jest, jako odłam prawa administracyjnego, ale nawet abstrahując od takiego poglądu, to wydaje się, że nastąpiła tu pewna niekonsekwencja polegająca na przemieszczaniu tego, co tak naprawdę jest zasadniczym celem pracy i uzasadnieniem doboru poszczególnych elementów a twierdzeniami zawartymi w samej pracy. Nie do końca właściwym zabiegiem wydaje mi się opisywanie poszczególnych elementów w sposób dosyć skrótowy (niestety w niektórych miejscach z błędami merytorycznymi będącymi konsekwencją tej skrótowości), bez jednoczesnego zawężenia we wstępie pracy tego, dlaczego określone zagadnienia opisane zostaną tylko w sposób sygnalizacyjny. Tu dla przykładu można wskazać analizy w kontekście decyzji wydawanych na gruncie ordynacji podatkowej (np. s. 64 w kontekście metody naliczenia opłaty od gospodarstwa domowego i połączenia tej metody z innymi metodami), przesłanek powierzenia zadania tak zwanemu podmiotowi wewnętrznemu oraz konstrukcji „*in house*” w gospodarce odpadami (na stronie 141 Autorka w sposób bardzo uproszony przeprowadza analizę możliwości powierzenia zadania w zakresie gospodarki odpadami spółce Komunalnej wskazując, że spółka takiej można powierzyć zadanie „działania zarządcze instalacją komunalną”, transportu odpadów pomijając przecież fakt pomijając regulacje szczegółowe zarówno samej ustawy o utrzymaniu czystości porządku gminach ustawa o gospodarce komunalnej jak i prawa zamówień publicznych).

Nie neguję w tym miejscu sprawa Autorki do samodzielnego określenia zakresu merytorycznego przeprowadzonych badań i tego o czym chcę pisać w rozprawie, ale jeśli następuje ograniczenie pola badawczego do pewnych zagadnień, to bardzo istotne jest wytłumaczenie dlaczego akurat te, a nie inne instrumenty i problemy autorka uznaje za najważniejsze. W innym bowiem przypadku dochodzi do sytuacji, w której czytając niektóre fragmenty rozprawy czytelnik spodziewa się więcej niż w rzeczywistości otrzymuje.

Powyższe nie oznacza oczywiście, że oceniam negatywnie zakres merytoryczny pracy, wręcz przeciwnie. Autorka usystematyzowała instrumenty prawne, które wpływają na efektywny system gospodarowania odpadami komunalnymi, tym niemniej zwracam uwagę, biorąc pod uwagę też moje doświadczenie praktyczne w kontekście funkcjonowania tego systemu, że pominięte zostały tu pewne elementy, które w mojej ocenie powinny się tu znaleźć i są bardzo istotne z punktu widzenia tego jak ten system działa.

Jeszcze raz podkreślam, że pozytywnie oceniam konstrukcję pracy, w której każdy rozdział rozpoczyna się wprowadzeniem i kończy wyodrębnionymi dla tego rozdziału wnioskami,

W końcowej części rozprawy zatytułowanej „Zakończenie” Autorka przedstawia wnioski

końcowe będące w części ujednoceniem wniosków zgłaszanych w poszczególnych rozdziałach.

Strona formalno-warsztatowa pracy nie budzi większych zastrzeżeń. W pracy wykorzystano poprawnie literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo odnoszące się do analizowanego tematu. Wykorzystanie źródeł służyło nie tylko wywodom prowadzonym bezpośrednio w tekście pracy, część służyła wzbogaceniu rozważań zawartych w przypisach.

W pracy wykorzystano dorobek doktryny prawa administracyjnego, nie tylko ten odnoszący się bezpośrednio do materii utrzymania czystości porządku, ale również Autorka odniosła się do wielu pozycji literatury w szerszym, systemowym znaczeniu. Oczywiście zawsze można wskazać pozycje, które powinny być ujęte w wykazie literatury, a przez to znaleźć się w samej pracy, a została przez Autorkę pominięta, aczkolwiek stwierdzi się należy, że dorobek doktryny wykorzystany w sposób został w sposób wystarczający. W pracy odniesiono się do 81 orzeczeń Sądów administracyjnych. Dokonano analizy aktów normatywnych.

Prowadzone rozważania są przedstawione w sposób poprawny językowo i logiczny. Autorka przedstawia poglądy w sposób klarowny i przejrzysty. Prowadzone rozważania konsekwentnie służą przedstawieniu wskazanemu problemowi badawczemu i przedstawionej hipotezie pracy oraz celom badawczym.

Rozprawa stanowi poprawne i zwarte opracowanie tematu.

4. Ocena merytoryczna i warsztat naukowy

1) Oryginalność rozwiązania problemu naukowego

Autorka słusznie wskazuje na dysfunkcje w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednocześnie poprawnie definiuje podstawę instrumenty administracyjno prawne, jakimi gmina dysponuje w zarządzaniu tym systemem.

Przedstawiając oryginalne zagadnienie badawcze Autorka wskazała na znaczenie tej problematyki dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Określeniu zagadnienia badawczego Autorka w sposób poprawny przyjęła konstrukcję pracy oraz tok prowadzonych badań. Temat badawczy jest bardzo ważny z teoretycznego punktu widzenia, ważny jest również dla praktyki funkcjonowania administracji publicznej, ochrony środowiska oraz prawa obywateli do korzystania ze środowiska. Oznacza to, że prowadzone badania dotyczą ważnego zagadnienia

prawnego, którym to badaniom Autorka nadała w sposób właściwy poziom badań naukowych. Świadczy o tym również wskazywanie szczegółowych problemów naukowych związanych z analizowanym tematem badawczym. Na stawiane szczegółowe problemy badawcze oraz podstawowy cel dysertacji Autorka udziela właściwie uzasadnionych odpowiedzi. Dla prowadzonych rozważań wykorzystano literaturę naukową związaną z tematem badawczym. Za szczególnie ważne i ciekawe należy uznać rozważania Autorki w kontekście instrumentów pośrednich organów gmin w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, które co warto zauważyć, w części nie wynikają bezpośrednio z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Autorka ciekawie również opisuje dysfunkcje systemowe w gminnym systemie gospodarowania odpadami, tu jednak jeszcze raz podkreślam, że pewnym mankamentem jest to, iż dysfunkcje te mają charakter - w mojej ocenie - przykładowy i nie stanowią zamkniętego katalogu. Przy tym w pracy nie znalazłem uzasadnienia, z jakich to przyczyn akurat te „dysfunkcje” Autorka dysertacji uznała za najistotniejsze z punktu widzenia systemu

Podjęty temat w recenzowanej dysertacji należy uznać za oryginalny problem naukowy, który został przedstawiony w sposób właściwy dla badań naukowych.

2) Wykazanie się ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej oraz samodzielnością prowadzenia pracy naukowej

W toku prowadzonych badań naukowych Autora wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa. Szczególnie poszerzoną wiedzą teoretyczną wykazała się Autorka w zakresie prowadzonych rozważań dotyczących jednego ze szczegółowych zagadnień prawa dotyczących decentralizacji, systemu prawa, źródeł prawa, aktów administracyjnych - w tym w szczególności decyzji wydawanych na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości porządku, kontroli - w tym w szczególności kontroli gospodarce odpadami komunalnymi.

Autora w trakcie swych badań naukowych wykazała się wiedzą z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego oraz procedury administracyjnej. Autorka w rozprawie wykazując się ogólną wiedzą teoretyczną, potrafiła tę wiedzę w sposób samodzielny wykorzystać do prowadzonych badań. Wyrazem samodzielności prowadzonych badań naukowych są formułowane wnioski artykułowane w poszczególnych częściach dysertacji. Prowadzonym badaniom oraz formułowanym wnioskom służy również odwoływanie się do praktyki stosowania prawa oraz w pewnym zakresie do badań komparatystycznych. Powyższe świadczy o samodzielnym podejściu do prowadzonych badań.

Zarówno temat rozprawy, wskazany problem badawczy, sformułowana hipoteza badawcza wraz z pytaniami uzupełniającymi potwierdza samodzielność prowadzonych badań naukowych. Samodzielność w zakresie prowadzonych badań potwierdzają również formułowane wnioski. W pracy brakuje niestety usystematyzowanych w zakończeniu wniosków z *de lege ferenda*, co biorąc pod uwagę szeroki zakres rozważań autorki może zostać zdecydowanie poprawione i uzupełnione przypadku rozważania publikacji tej pracy

5. Uwagi o charakterze szczegółowym

Uwagi poniżej zgłoszone są uwagami o charakterze pewnych postulatów skierowanych do Autorki, które proponuję rozważyć przy ewentualnej próbie wydania dysertacji w formie monografii.

Przede wszystkim w pracy dostrzec można pominięcia pewnych istotnych kwestii czy też błędy o charakterze merytorycznym.

Na stronie 16 znajduje się twierdzenie jakoby: „(...) zezwolenie na zbieranie odpadów będzie zarząd powiatu zaś organem właściwym w szczególnych przedsięwzięciach dotyczących przetwarzania odpadów będzie zarząd województwa.”. Zgodnie zaś z art. 41 ust. 3 ustawy o odpadach organem właściwym w sprawie zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów jest marszałek województwa (dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg, dla instalacji komunalnych, do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, w przypadku gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 Mg) starosta - w pozostałych przypadkach.

Dalej na stronie 29 i następnych Autorka pisze o problematyce realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami przez związek międzygminny. Pomija jednak bardzo ciekawe i istotne kwestie na przykład dotyczące realizacji tych zadań w ramach porozumień międzygminnych (zakresu przekazanych w ramach porozumień zadań, stanowienia prawa miejscowego w ramach

porozumień międzygminnych), kwestie związane na przykład z majątkiem związku międzygminnego i realizacją tych zadań przez powoływane przez związki spółki komunalne. Autorka pomija całkowicie aspekt rozliczeń finansowych gmin wchodzących w skład związku, a tych które z tego związku chcą wystąpić. Pisze jedynie o dobrowolności zrzeszania się dobrowolności przekazywania obowiązków oraz dobrowolności rezygnacji w każdej chwili z członkostwa w związku. Zagadnienie to jednak nie jest tak proste, jak mogłoby wynikać z analizy przeprowadzonej w dysertacji.

Na stronie 41 Autorka skrótowo opisuje proces, w jakim odpadł traci swój status i staje się towarem, materiałem, niestety całkowicie pomija kwestie proceduralne w tym zakresie i regulacje ustawy o odpadach, traktując je i opisując sposób bardzo skrótowo i pobieżnie – tymczasem ponownie zagadnienie to jest bardzo złożone.

Podobnie bardzo skrótowo opisana jest kwestia organizacji odbioru odpadów z nieruchomości charakterze niezamieszkałym. Na stronie 51 Autorka opisując sposoby, w jakich gmina może realizować zadanie w ramach systemu gospodarowania odpadami, wskazuje na zależności majątkowe podmiotów realizujących zadania. Autorka pisze, że jednym z sposobów jest system, w którym wszystkie czynności odbioru, transportu, zagospodarowania odpadów komunalnych powstałych na terenie gminy wykonywane są przez podmioty, których co najmniej 90% własności należy do gminy, związku międzygminnego. Niestety nie jest to do końca prawda. W tym zakresie należy odesłać do ustawy Prawo zamówień publicznych, gdzie określono przesłanki powierzenia zadania w trybie *in house* tak zwanemu podmiotowi wewnętrznemu (tj. zamówienie z wolnej ręki), przesłanki te wynikają z art. 214 ust.1 pkt. 11 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym zamówienie udzielane jest przez zamawiającego, o którym mowa w art. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1, osobie prawnej, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

a) zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jest również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób,

b) ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w lit. a,

c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

Nie chodzi więc tylko o kwestie własnościowe, a już na pewno nie chodzi o to, by gmina posiadała „co najmniej 90% własności”.

Opisując zagadnienie dotyczące wyboru metody ustalenia opłaty ustalanie wysokości opłat za gospodarowanie podaż komunalnymi na stronie 64 Autorka pomija całkowicie zagadnienie możliwości łączenia metod od gospodarstwa domowego z innymi metodami. Przytacza w tym zakresie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2015 i 2016 roku pomijając całkowicie nowsze orzecznictwo, które nie jest w tej kwestii już tak jednoznaczne.

Na stronie 90 Autorka opisując problemy dotyczące decyzji określającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przywołuje przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, tymczasem postępowanie w tym zakresie prowadzone jest na gruncie Ordynacji podatkowej.

Na stronie 93 Autorka pisze, że dopuszczalnym wariantem jest objęcie wszystkich nieruchomości, łącznie z niezamieszkałymi, systemem opłat i świadczenia usług przez gminę, co wiąże się z obowiązkiem złożenia deklaracji przez wszystkich właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady. Taki sposób organizacji systemu, zdaniem Autorki wydaje się być remedium na problem braku podpisanych umów tak zwanych komercyjnych, co nie jest prawdą. Autorka bowiem pomija fakt, że właściciele nieruchomości niezamieszkałych mają możliwość wychodzenia z system gospodarowania odpadami - przy spełnieniu wymogów ustawowych i pomimo podjęcia przez radę gminy uchwały o objęciu nieruchomości niezamieszkałych systemem - mogą oni zawierać umowy komercyjne.

Autorka od strony 93 i następnych pisze o decyzji podwyższających wysokość opłaty „za zagospodarowanie odpadów”. Pominę już fakt, że nie ma opłaty za „zagospodarowanie odpadów”, ustawowe bowiem określenie to „opłata za gospodarowanie odpadami” (a zagospodarowanie i gospodarowanie nie są pojęciami tożsamymi) to zauważyć należy, że Autorka pomija istotne zagadnienia dotyczące tego, co należy uznać za segregację odpadów, jakie gmina ma instrumenty służące weryfikacji tego, czy właściciel nieruchomości gromadzi odpady w sposób selektywny, a także pominięte jest najnowsze orzecznictwo odnoszące się do kwestii zawiadomienia o braku segregacji odpadów.

Moje zastrzeżenia budzą również pewne konkluzje, które Autorka wywodzi z prowadzonych rozważań. Na stronie 181 Autorka wskazuje, że Polska zagrożona jest nie osiągnięciem poziomów tworzyw sztucznych i szkła, Czechy poziomów odzysku aluminium, natomiast Estonia nie została wymieniona wśród państw z ryzykiem. Dalej na stronie 182 pisze, że kolejnym elementem systemu odpadowego, który został poddany ocenie był poziom

składowania. Założono ograniczenie składowania odpadów komunalnych do 10% a jego osiągnięciu nastąpić w 2035 roku w grupie państw dalekich do osiągnięcia założonego celu wymienia została Polska Czechy. Powstaje pytanie, w jaki sposób brak osiągnięcia przez Polska wymaganych prawem poziomów koresponduje z wnioskami zawartymi w zakończeniu pracy, gdzie na stronie 183 Autorka stwierdza, że organy gmin zostały wyposażone w skuteczny instrument administracyjno prawny, wystarczający do prawidłowego wywiązania się z obowiązku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Można mieć uzasadnione wątpliwości co do tego, czy instrumenty te są skuteczne, skoro istnieje ryzyko niewywiązania się z nałożonych prawem poziomów użycia i recyklingu. Co więcej twierdzenia Autorki zawarte na stronie 184, jakoby instrumenty administracyjno prawne, jakim dysponują organy gminy były wystarczające do stworzenia skutecznego i rentownego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pozostaje w wyraźnej sprzeczności stwierdzeniami zawartymi na stronie 187, gdzie Autorka stwierdza, że trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy instrumenty administracyjno prawne pozostające w dyspozycji organów gminy są wystarczające do skutecznego pełnienia funkcji stabilizacyjnej organizacyjnej oraz na realizację zadania, jakim jest prawidłowe zagospodarowanie odpadów komunalne powstających na terenie gminy a jednocześnie wystarczające do osiągnięcia podstawowego celu, jakim jest ograniczenie natywnego wpływu na środowisko naturalne.

Jeśli jak wskazuje sama Autorka celem pracy nie było wskazanie jednego właściwego najlepszego modelu a analiza, czy organy gminy dysponują administracyjnym instrumentami systemu, to wydaje się, że w zakończeniu nie padła jednoznaczna odpowiedź, na to czy instrumenty te są wystarczające. Autorka wskazała, że instrumenty te niewątpliwie istnieją, ale trudno jest potwierdzić, by były one wystarczające do realizacji postawionych przed gminą celów. Tym bardziej, że autorka wydaje się sama nie być przekonana, co do swojej konkluzji – skoro w zakończeniu w różnych miejscach wywodzi odmienne stanowisko.

Gdyby Autorka rozważała publikację rozprawy w formie monografii należy dołożyć większej staranności w sferze redakcyjnej tekstu rozprawy oraz wykazów bibliografii. Proponuję również uważniejsze przeczytanie tekstu w celu uniknięcia literówek oraz podobnych błędów. Należy z większą starannością zmodyfikować tekst .

6. Konkluzja

Chciałbym przede wszystkim podkreślić, że pomimo szereg zgłaszanych uwag o charakterze polemicznym, a nawet tych odnoszących się do pewnych błędów merytorycznych, recenzowaną pracę oceniam pozytywnie. Wieloletnia praktyka w zakresie problematyki gospodarowania odpadami pozwala mi na szersze spojrzenie na problematykę, niż może to mieć osoba przygotowująca dysertację. Do pewnych wniosków Autorka dojdzie niewątpliwie z biegiem czasu – pogłębiając zainteresowania problematyką odpadową i prowadząc dalsze badania, co nie oznacza, że na ten moment przygotowana rozprawa nie spełnia wymogów ustawowych stawianych tego typu dziełom.

Recenzowana praca Pani Joanna Kunc zawiera w swej treści oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, jakim jest określenie instrumentów oddziaływania organów gminy na system gospodarowania odpadami komunalnymi. Autorka w treści recenzowanej dysertacji i prowadzonych rozważaniach wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie naukowej prawo. Treść rozprawy, poczynając od wskazania tematu badawczego, hipotezy i pytań szczegółowych oraz prowadzona analiza podstawowych problemów prawnych związanych z tematem rozprawy, a na wnioskach kończąc, wskazuje na umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Koncepcja rozprawy jest jasna, przemyślana, pozbawiona zbędnych rozważań „ubocznych” i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Recenzowana rozprawa w mojej ocenie spełnia w pełni wymogi stawiane rozprawom doktorskim, które zostały określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytule naukowym i tytule w zakresie sztuki. Rozprawa może stanowić podstawę dopuszczenia Pani Joanny Kunc do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Dr hab. Artur K. Modrzejewski Prof. UwB

